

Ökoregelungen und Konditionalität nachbessern und eine verlässliche GAP-Förderung gewährleisten

*Anliegen des Deutschen Bauernverbandes an die Agrarministerien von Bund und Ländern
anlässlich der Sonder-AMK am 21. November 2023 zur GAP-Umsetzung in Deutschland*

Auch unter Berücksichtigung der erforderlichen Verbesserungen und Weiterentwicklungen bei den Ökoregelungen und der Konditionalität muss die deutsche **GAP-Umsetzung in der Periode 2023 bis 2027** am Grundsatz der **Planungssicherheit, Kontinuität und Verlässlichkeit** bis einschließlich 2027 festhalten.

Und dennoch:

EU, Bund und Länder beraten seit Mai über Maßnahmen zur Verbesserung der bisherigen, deutschen Ökoregelungen (ÖR) in der GAP-Förderung 2023-2027. Ziel ist es, eine **höhere Teilnahme der Landwirte an den Ökoregelungen** und damit auch eine Ausschöpfung des Budgets von jährlich rd. 1 Milliarde Euro zu erreichen. Alle Initiativen für ein attraktiveres und bereits ab 2024 wirksames Förderangebot werden vom DBV ausdrücklich unterstützt.

Die mit der Dritten Verordnung zur Änderung der GAP-Direktzahlungen-Verordnung (GAP-DZ-VO) beabsichtigten **Maßnahmen und Prämien erhöhungen sind jedoch insgesamt noch zu zaghaft**, um im Jahr 2024 eine deutlich verbesserte Teilnahme der Landwirte und damit eine volle Ausschöpfung des Budgets für die Ökoregelungen zu erreichen. Leider ist das für 2024 anvisierte Förderangebot aus Sicht des DBV vor allem für Betriebe mit Dauergrünland einschließlich Tierhaltung und für Gemüse-, Obst- und Weinbau unzureichend. Viele Fördersätze und auch einzelne Maßnahmenkriterien sind weiterhin viel zu wenig attraktiv. Unverständlich ist auch, dass das Angebot bei den Ökoregelungen für Ökolandbaubetriebe eingeschränkt bleibt.

Bei der von der Bundesregierung geplanten Überprüfung der GAP-Förderung für die Jahre ab 2025 sollte die **gesamte Konzeption der Ökoregelungen** kritisch geprüft und hinreichend korrigiert werden. Dies gilt mehr denn je für die Verbesserung der Akzeptanz und Inanspruchnahme durch die Landwirte. Im Sinne der Vorschläge der Zukunftskommission Landwirtschaft für eine wirtschaftlich attraktive Bezahlung von Agrarumweltmaßnahmen und Ökoregelungen betrifft dies insbesondere die Aspekte attraktiver Prämienkalkulationen, Maßnahmenangebote für alle Betriebsformen, attraktive Verträglichkeit mit den Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (AUKM) sowie zuverlässige Steuerung und Planbarkeit bei den Ökoregelungen.

Deshalb begrüßt der DBV die von Bund und Ländern frühzeitig begonnenen **Beratungen über notwendige Anpassungen und Erweiterungen der Ökoregelungen für das Jahr 2025 und die Folgejahre**. Der DBV unterstützt diesen Prozess aktiv und konstruktiv, denn Änderungen des GAP-Strategieplans müssen rechtzeitig vorbereitet und mit dem Berufsstand besprochen werden. Nichtsdestotrotz sind bislang viele Anregungen aus der Landwirtschaft für Nachbesserungen nicht aufgegriffen worden. Hier sollten Bund und Länder, aber auch die EU künftig **deutlich stärker die praktischen Belange der Landwirte in Betracht ziehen**, um ein grundsätzliches Akzeptanzproblem bei den Ökoregelungen und der „Grünen Architektur“ insgesamt möglichst abzuwenden.

Mit Unverständnis reagieren die landwirtschaftlichen Betriebe auf die in einer aktuellen **Diskussionsgrundlage für eine Anpassung der nationalen GAP-Umsetzung ab 2025** formulierten Überlegungen des BMEL, die in Teilen weit über Verbesserungen bei den Ökoregelungen und der Konditionalität hinausgehen und vorrangig eine **beschleunigte Kürzung der Basisprämie in der 1. Säule** zum Ziel haben. Die vom BMEL intendierte Aufkündigung der zwischen Bund und Ländern geeinten nationalen Umsetzung der GAP-Reform bis 2027 (u.a. AMK-Beschlüsse im März 2021) wird vom DBV scharf kritisiert und ist nicht akzeptabel.

Im Einzelnen bekräftigt der DBV folgende Anliegen:

A) Der DBV sieht folgende Prioritäten für eine dauerhafte Verbesserung der Ökoregelungen ab 2025

1) Änderungen bei den bestehenden Maßnahmen

- Für 2025 sollte eine weitere Anhebung der Fördersätze bei geeigneten Ökoregelungen erfolgen, die eine **vollständige Ausschöpfung des Budgets** und damit eine Erreichung der Förderziele sicherstellt.
- Anhebung des Fördersatzes bei Ökoregelung 2 (mind. 5 **Fruchtarten im Ackerbau** mit mind. 10 % Leguminosen) auf mindestens 75 Euro/ha. Zudem muss bei den AUKM in allen Bundesländern und einer dortigen Fruchtfolgemaßnahme mit der Förderung von Körnerleguminosen in Verbindung mit Ökoregelung 2 eine Förderhöhe von mindestens 110 Euro/ha erreicht werden.
- Anhebung des Fördersatzes bei **Ökoregelung 1b und 1c (Zuschlag für Blühstreifen/-flächen)** auf mindestens 300 Euro/ha und Förderung der dieser ÖR-Maßnahme auch auf GLÖZ-8-Flächen. Bei **Dauerkulturen (ÖR 1c)** muss bereits eine Begrünung lediglich in jeder zweiten Reihe ausreichend sein. Zudem muss die ÖR-Förderung für die förderfähige Dauerkulturfläche gelten, anstatt rein für die angelegten Streifen zwischen Dauerkulturreihen. Damit verbunden ist der Verzicht auf die Pflicht zur lagegenauen Einzeichnung der begrünten Streifen. Ermöglichung einer Begrünung bzw. Aussaat bis zum 15. Juni für solche Fälle, in denen der Antragsstichtag witterungsbedingt nicht gehalten werden kann.
- Öffnung der **Ökoregelung 6 (Verzicht auf chem. Pflanzenschutz)** auch für Dauergrünland mit einer Förderung von 50 Euro/ha.
- Verbesserung der **Teilnahmemöglichkeit für Ökolandbaubetriebe**, indem Ökolandbaubetriebe alle ÖR-Maßnahmen uneingeschränkt nutzen und beantragen können. Positive Bewertung der geplanten Änderung, wonach Ökolandbauförderung künftig uneingeschränkt auf GLÖZ-8-Flächen möglich ist.
- Klarstellung, dass eine **aktive Begrünung von Brachflächen** gemäß Ökoregelung 1a bis zum 31. März des Antragsjahres erfolgen kann und dass eine aktive Begrünung auch bei GLÖZ-8-Brachen bis zum 31. März des Antragsjahres ermöglicht wird. Auch sind angemeldete **Kleinstflächen bis 1.000 m²** angesichts technologischer Fortschritte bei der Flächenerkennung künftig als Brachen als förderfähige Antragsflächen anzuerkennen. Ferner müssen unbedenkliche Überfahrungen von Brachen z.B. für Pflegearbeiten, Bejagung usw. bundesweit einheitlich ermöglicht werden. Durch die Anwendung und Weiterentwicklung praktikabler Mischcodes sollten die Landwirte in Bezug auf lagegenaue Einzeichnungspflichten spürbar entlastet werden.

- Begleitend sind **wirksame Vereinfachungen von Förderbedingungen** bei den einzelnen Ökoregelungen vorzusehen, wenn das BMEL eine ausreichende Teilnahme an den Ökoregelungen erreichen will. Dazu gehört unter anderem eine **erweiterte Definition der Futterfläche** in Ökoregelung 4 (Dauergrünlandextensivierung) und auch eine Revision der kleinteiligen Vorgaben für Agroforstflächen.
- Die vielen verschiedenen Fristen für Bewirtschaftungsgebote und -verbote bei den GLÖZ-Verpflichtungen und bei den Ökoregelungen sind für die Landwirte kaum noch überschaubar. Die **Zeitpunkte** sollten **auf praxistaugliche Termine synchronisiert** und damit vereinfacht werden. Durch einheitliche Regelungen sollte für die Landwirte im Sinne unternehmerischer Freiheitsgrade künftig eine wechselseitige Anrechnung der Flächen von ÖR 1a und GLÖZ 8 ermöglicht werden.

2) Erweiterung bzw. neue Ökoregelungen

- Generell hält der DBV eine **Verbesserung des Förderangebots insbesondere für Grünland** für unbedingt notwendig. Dies darf jedoch nicht zu einer weiteren Kannibalisierung bewährter Fördermaßnahmen der Länder in der 2. Säule führen, insbesondere bei der Weidetierhaltung. Bei der Weidetierhaltung stehen auch die Länder in der Verantwortung, attraktive Programme über die 2. Säule anzubieten. Hierzu bekräftigt der DBV seine Anliegen zur Stärkung von Weidetierhaltung und Grünlandwirtschaft (siehe gemeinsame Positionen mit BRS, VDL und BDZ unter <https://bit.ly/41GR85F>).
- Angesichts der vielfältigen Wirkungen des Grünlandes für das Klima, die Biodiversität und das Landschaftsbild sowie der hohen und politischen Wertschätzung für den Erhalt von Grünland und dessen nachhaltiger Bewirtschaftung fordert der DBV erneut die Einführung einer **Grünland-Humus-Prämie** als Ökoregelung. Darüber hinaus gilt es, den Anbau von heimischem, klimaschonendem Eiweißfutter über eine Förderung von Futter- und Körnerleguminosen zu stärken. Diese Ökoregelungen müssen grundsätzlich für einzelne Antragsflächen ebenso wie für das gesamte Grünland oder die Leguminosenanbaufläche des Betriebes offenstehen.

Ableitung der Grünland-Humus-Prämie als zusätzliche Ökoregelung:

- Dauergrünland speichert laut Bodenzustandserhebung des Thünen Institutes je Hektar rund 39 Tonnen Kohlenstoff mehr als Ackerland. Das bedeutet:
 - Bei einem Umrechnungsfaktor von Kohlenstoff zu CO₂ von 3,68 bindet Grünland etwa 143 Tonnen CO₂-Äquivalent zusätzlich gegenüber Ackerland.
 - Bei einem Wertansatz von 60 Euro/t CO₂ beträgt der „Humus- und Klimawert“ rund 8.600 Euro je Hektar Grünland
- Der besondere „Humus- und Klimawert“ des Grünlands gegenüber Ackerland bemisst sich bei einem Zinsansatz von 2 % p.a. auf rund 180 Euro/ha Grünland.
- Um den Klimaschutzeffekt bei der emissionsarmen Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger auszubauen, ist eine Ökoregelung neu aufzugreifen, die den Einsatz entsprechender Technik in Landwirtschaftsbetrieben als flächenbezogene Förderung honoriert: **Emissionsarme Gülleausbringung**. Sowohl bei Eigenmechanisierung als auch bei überbetrieblicher Ausbringung sollten bis zu 20 m³/GV oder 20 m³/kWel und Jahr mit 1,30 Euro/m³ und insgesamt 45 Euro/ha gefördert werden.

- Zur Stärkung des Grünlands bietet sich eine auf bis zu zwei Schnittnutzungen im Jahr begrenzte Fördermaßnahme als Ökoregelung an: **Verringerte Schnittnutzung bei Grünland**. Diese Ökoregelung sollte grundsätzlich für einzelne Antragsflächen vorgesehen werden bzw. auch für das gesamte Grünland eines Betriebes offenstehen.
- Insbesondere für **Dauerkulturen** sollte sowohl die Praktikabilität der bestehenden Vorgaben als auch das Maßnahmenangebot an Ökoregelungen verbessert werden. Dies gilt für Obst- und Gemüsebaubetriebe ebenso wie für Weinbaubetriebe.

B) Aktuelle Anliegen des DBV zur Weiterentwicklung der GAP-Förderung

1) Vorrang für nutzungsintegrierte und nachhaltige Ökoregelungen

- Generell bedarf es bei Agrarumweltmaßnahmen und Ökoregelungen einer Fokussierung auf produktionsintegrierte Maßnahmen. Der DBV fordert einen Verzicht auf pauschale bzw. prozentuale Flächenvorgaben für Brachen und Stilllegungen, denn solche Instrumente passen nicht mehr zur veränderten sicherheits- und versorgungspolitischen Situation und zu wachsenden Ertragsrisiken im Zuge des Klimawandels. Die EU hat Mitverantwortung für die globale Versorgungssituation bzw. muss einen zusätzlichen Importsog von Agrarprodukten vermeiden. Das erfordert eine nachhaltige und flächeneffiziente Nutzung der Produktionspotenziale für den Anbau von Nahrungs- und Futtermitteln und von nachwachsenden Rohstoffen sowie den Verzicht auf Stilllegungen mit Verlagerungseffekten. Die Förderung der Biodiversität sollte ebenfalls auf eine hohe Flächeneffizienz ausgerichtet werden. Grundlage für die Kalkulation sollte nicht ein reiner Nachteilsausgleich, sondern die Bewertung und Bezahlung der Umweltleistung sein.

- Vorschlag zur Loslösung der Ökoregelungen und Agrarumweltmaßnahmen von der Basisprämie (einschl. Konditionalität/GLÖZ):

Ab 2025 sollten Landwirte die Möglichkeit erhalten, an einzelnen Agrarumweltmaßnahmen und Ökoregelungen teilzunehmen, auch wenn sie auf eine Beantragung der Basisprämie verzichten. Entsprechend der Forderung der Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) entfällt dann die Konditionalität/GLÖZ als gesamtbetriebliche Verpflichtung für diese Betriebe. Gleichzeitig dürfen die GLÖZ-Auflagen ausdrücklich nicht ins allgemeine Fachrecht verschoben werden. Dies wäre ein erster Schritt zur Anpassung an eine künftige leistungs- statt auflagenorientierte Förderphilosophie. Dazu müssen auch die Förderbeträge angehoben werden, damit sie flächendeckend, auch in Gunstlagen, attraktiv sind. In Bezug auf den Rechtsrahmen sollte sich Deutschland auf EU-Ebene nachdrücklich für die skizzierte Loslösung der Ökoregelungen und Agrarumweltmaßnahmen einsetzen.

- Vorschlag zur Anwendung eines betrieblichen Budgets für Agrarumweltmaßnahmen:

Für den Übergang sollte ein einzelbetriebliches Budget für Ökoregelungen bzw. für zusätzliche mehrjährige Agrarumweltmaßnahmen eingeführt werden. Eine solche Anwartschaft zur Agrarumweltförderung wird zunächst aus der Fläche des Betriebes ermittelt, ggf. auch mit einem Zuschlag für die ersten Hektare. Dies gibt allen Betrieben eine gewisse finanzielle Stabilität und Perspektive in der Agrarförderung und die Möglichkeit zur Entwicklung eines Betriebszweigs Biodiversität. Es ist sicherzustellen, dass ein breites, praktikables und zugleich berechenbares Spektrum an Agrarumweltmaßnahmen angeboten wird. Nach 2035 kann ein solches betriebliches Budget schrittweise flexibilisiert werden.

2) Bewertung und Einordnung des DBV zur Diskussionsgrundlage des BMEL mit Stand vom 6. Oktober 2023 für eine Anpassung der nationalen Umsetzung der GAP-Förderung ab 2025

Auch unter Berücksichtigung der erforderlichen Verbesserungen und Weiterentwicklungen bei den Ökoregelungen und der Konditionalität muss die deutsche GAP-Umsetzung in der Periode 2023 bis 2027 am Grundsatz der Planungssicherheit, Kontinuität und Verlässlichkeit bis einschließlich 2027 festhalten. Dies gilt auch für etwaige Übergangsjahre. Im Einzelnen hebt der DBV hervor:

- Im Jahr 2023 gibt es bundesweit **nur eine rund 60-prozentige Ausschöpfung des Budgets** für die Ökoregelungen (ÖR), wobei bei Maßnahme ÖR 5 (Dauergrünland mit 4 regionalen Kennarten) wahrscheinlich sogar bundesweit etliche Antragsflächen nachträglich aberkannt werden könnten. Letztlich geht es um rund 400 Mio. Euro an aktuell nicht beantragtem ÖR-Budget in diesem Jahr.
- Zudem wird es **auch für 2024** nach Bewertung des DBV und der Landesbauernverbände angesichts der nur marginalen Änderungen bei den bestehenden ÖR-Maßnahmen sowie der Ablehnung für zusätzliche ÖR-Maßnahmen ab 2024 (nur wenige Änderungen im GAP-Strategieplan und in der GAP-Direktzahlungen-Verordnung) **tendenziell starke Zurückhaltung** bei der Beantragung und Umsetzung von Ökoregelungen geben.
- Vor dem Hintergrund wäre es absolut nicht nachvollziehbar, wenn das BMEL ab 2025 über die EU-rechtlich notwendige Kompensation hinaus **ein höheres ÖR-Budget** erzwingen möchte. Es wird enorm herausfordernd, ab 2025 die in 2023 und 2024 vorliegende Unterbeantragung und zu schwache Umsetzung von ÖR-Maßnahmen zu kompensieren. Dies umso mehr, weil die neue „Grüne Architektur“ aus Konditionalitätsauflagen, Ökoregelungen (1. Säule) und Agrarumweltmaßnahmen (2. Säule) in der ganzheitlichen Betrachtung unpraktikabel, zu kompliziert und unattraktiv gestaltet und umgesetzt ist.
- Landwirte sind mit der Umsetzung der GAP-Reform stark verunsichert, was die Erfahrungen aus dem aktuellen Antragsjahr 2023 bestätigen. Umso mehr brauchen die Betriebe langfristige Planungssicherheit, Kontinuität und Verlässlichkeit. Ein völlig falsches Signal wäre deshalb eine **zusätzliche Erhöhung der Umschichtung von Mitteln in die 2. Säule ab 2026** über den von den Agrarministerinnen und Agrarministern im Zuge der AMK eingeschlagenen Weg hinaus. Neben der Feststellung einer anhaltenden Überlastung der Verwaltungen erinnert der DBV unter anderem daran, dass a) die Länder ihre Programme und Maßnahmen im Sinne der Kontinuität bis einschließlich 2027 durchgeplant haben, b) Umschichtungsmittel zweckgebunden einzusetzen sind und c) stets Schwierigkeiten bestehen, überschüssige Restmittel zu verausgaben.
- Es steht zu befürchten, dass das BMEL **praxistaugliche Vereinfachungen bei den Kriterien der Konditionalität**, so wie von den landwirtschaftlichen Betrieben erwartet, realistischerweise nicht vornehmen wird. Das zeigen beispielsweise die schwierigen Diskussionen zwischen Bund und Ländern in Bezug auf Auslegungsnachjustierungen bei der Konditionalität, die bislang nicht für Klarstellungen gesorgt haben. Praktisches Beispiel für Herbst/Winter 2022/2023: Mindestbodenbedeckung (GLÖZ 6) - Ursprünglich war Aussaat von Zwischenfrüchten oder Winterweizen bis 15.11. okay und anerkannt, aber nun nicht mehr. Mit Blick auf die GAP-Umsetzung ab 2025 hebt der DBV besonders hervor, dass die dann anstehende **soziale Konditionalität** einfach, praxistauglich, unbürokratisch und ohne zusätzliche Nachweis- und Dokumentationsverpflichtungen für die Landwirte umgesetzt werden muss.

- Seit letztem Jahr ist für die nationale GAP-Umsetzung auch der **Faktor "Ernährungssicherung und Versorgungssicherheit"** wieder ausdrücklich zu beachten, der in den Entscheidungsphasen der GAP-Beratungen von 2018 bis 2021 von der Politik auf EU- und nationaler Ebene hintenanstand. Dieser Verantwortung müssen nicht nur das BMEL und die Bundesregierung, sondern auch die Länder und die EU gerecht werden.